

University of Groningen

Actueel commentaar - Registratie van prostituees

Post, Che; Brouwer, Jan; Vols, Michel

Published in:
Jurisprudentie voor Gemeenten

IMPORTANT NOTE: You are advised to consult the publisher's version (publisher's PDF) if you wish to cite from it. Please check the document version below.

Publication date:
2016

[Link to publication in University of Groningen/UMCG research database](#)

Citation for published version (APA):

Post, C., Brouwer, J., & Vols, M. (2016). Actueel commentaar - Registratie van prostituees: De lokale registratieplicht voor prostituees in het licht van het Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche. *Jurisprudentie voor Gemeenten*, 2016(5), 103-107.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download or to forward/distribute the text or part of it without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license (like Creative Commons).

The publication may also be distributed here under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license. More information can be found on the University of Groningen website: <https://www.rug.nl/library/open-access/self-archiving-pure/taverne-amendment>.

Take-down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Downloaded from the University of Groningen/UMCG research database (Pure): <http://www.rug.nl/research/portal>. For technical reasons the number of authors shown on this cover page is limited to 10 maximum.

Actueel commentaar

Mr. C. Post, prof. mr. dr. J.G. Brouwer & prof. mr. dr. M. Vols

Registratie van prostituees

De lokale registratieplicht voor prostituees in het licht van het Wetsvoorstel regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche

1. Inleiding

Misstanden als gedwongen prostitutie en prostitutie door minderjarigen en illegalen zijn van alle tijden.¹ Het was de ambitie van de regering om met de Wet regulering prostitutie en bestrijding misstanden seksbranche (hierna: Wrp) hier een einde aan te maken.²

De registratieplicht voor prostituees was een belangrijke pijler van dit wetsvoorstel.³ Deze registratieplicht werd beschouwd als een onmisbaar element in de beoogde regulering van de prostitutiebranche, met name om gedwongen prostitutie tegen te kunnen gaan.⁴ Tijdens het wetgevingsproces namen de bedenkingen ertegen steeds serieuzere vormen aan.⁵ Uiteindelijk bleken de bezwaren van de Eerste Kamer hiertegen zodanig groot, dat zij haar goedkeuring hieraan in 2011 onthield.⁶

Het uitblijven van de regeling is voor gemeenten reden om zelf de bestrijding van misstanden in de prostitutiebranche ter hand te nemen. De bevoegdheid hiervoor ontleen zij aan artikel 149 juncto artikel 151a Gemeentewet. Veel gemeenten creëren een contactmoment met de beginnende prostituee. In Amsterdam is het de exploitant die zich door middel van een intakegesprek met de prostituee ervan moet vergewissen dat zij geen slachtoffer van mensenhandel is alsmede dat zij voldoende zelfredzaam is.⁷ In het eind maart 2016 vastgestelde prostitutiebeleid van Groningen is het eveneens verboden om zonder voorafgaand intakegesprek als prostituee werkzaam te zijn, maar hier wordt het gesprek gevoerd met het bevoegd gezag.⁸

De gemeente Utrecht gaat met de invoering van een lokale registratieplicht voor prostituees verder. Dat lijkt op het eerste gezicht een te vergaande maatregel. Die plicht was immers juist een van de redenen waarom het eerder genoemde wetsvoorstel strandde. In dit commentaar wordt besproken hoe deze lokale registratieplicht zich verhoudt tot de argumenten die in de wetsgeschiedenis van de Wrp zijn gebezigd om de algehele registratieplicht voor prostituees af te schieten.

Rechtvaardigen de lokaal aangedragen motieven een beperking van het recht op privacy mogelijk wel? Hiertoe wordt in §2 allereerst ingegaan op de registratieplicht uit het Wetsvoorstel Wrp. In §3 wordt vervolgens de maatregel van de gemeente Utrecht besproken. Ten slotte worden in §4 een aantal argumenten naar voren gebracht die de beperking van het recht op privacy als gevolg van een lokale registratieplicht mogelijk wel rechtvaardigen.

2. De registratieplicht in het Wetsvoorstel Wrp

¹ Daalder, A.L. (2002). Het bordeelverbod opgeheven: prostitutie in 2000-2001. Den Haag: WODC, Daalder, A.L. (2007). Prostitutie in Nederland na opheffing van het bordeelverbod. Den Haag: WODC en Daalder, A.L. (2014). Prostitutie in Nederlandse gemeenten. Een onderzoek naar aard en omvang, beleid, toezicht en handhaving. Den Haag: WODC.

² *Kamerstukken II* 2009/10, 32 211, 2, *Kamerstukken II* 2009/10, 32 211, 3, p. 2 en *Kamerstukken II* 2009/10, 32 211, 8, p. 4.

³ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 211, 3, p. 10-12 en p. 14-23.

⁴ *Kamerstukken II* 2009/10, 32 211, 8, p. 60, *Kamerstukken II* 2010/11, 32 211, 33, p. 7, *Kamerstukken II* 2010/11, 32 211, 60, p. 6, *Handelingen II* 2010/11, 51, item 8, p. 60, *Handelingen II* 2010/11, 60, item 29, p. 66-67, *Kamerstukken I* 2010/11, 32 211, C, p. 2 en *Kamerstukken I* 2010/11, 32 211, E, p. 7 en p. 10.

⁵ Zie onder andere *Kamerstukken II* 2010/11, 32 211, 21, *Kamerstukken II* 2010/11, 32 211, 59 en *Kamerstukken II* 2010/11, 32 211, 41.

⁶ *Kamerstukken I* 2012/13, 33 211, L.

⁷ Artikel 3:30 APV Amsterdam.

⁸ Artikel 3:13 lid 1 APV Groningen.

Het Wetsvoorstel Wrp legde aan elke prostituee de plicht op zich te laten registreren. Registratie zou plaatsvinden in een geautomatiseerd landelijk systeem. De gegevens zouden uitsluitend kunnen worden gebruikt voor het toezicht op de naleving van de registratieplicht.⁹

De regering zag de registratie als een belangrijk middel om de gedwongen prostitutie aan te pakken, doordat de registratieplicht voor prostituees voorzag in een contactmoment tussen prostituee en gemeenteambtenaren.¹⁰ Daarnaast zou de registratieplicht toezicht en handhaving vergemakkelijken.¹¹ Verder moest registratie van prostituees zorgen voor meer zicht en grip op de branche door prostituees uit de anonimiteit halen.¹²

Er waren ook tegengeluiden. Een vermoeden van slachtofferschap zou geen weigeringsgrond voor registratie zijn, omdat door de regering werd gevreesd voor een schijnzekerheid met betrekking tot de geregistreerde prostituee. Registratie zou het beeld kunnen oproepen dat een geregistreerde prostituee per definitie geen slachtoffer is van mensenhandel.¹³ Het ontbreken van een dergelijke weigeringsgrond zorgde er volgens sommigen voor dat registratie van prostituees slechts een beperkte bijdrage zou kunnen leveren aan het bestrijden van misstanden in de seksbranche.¹⁴

Bovendien vormt de registratie van prostituees een beperking van het recht op privacy. Een zodanige beperking is slechts geoorloofd als die voldoet aan de voorwaarden die de Wet bescherming persoonsgegevens (hierna: Wbp) daaraan stelt. De registratie van persoonsgegevens moet noodzakelijk zijn om het beoogde doel ervan te realiseren (art. 8 Wbp).¹⁵ Registratie van prostituees zou echter het vastleggen van gegevens betreffende het seksuele leven betreffen. Zodanige gegevens vallen onder het bijzondere regime van de Wbp (art. 16 Wbp).¹⁶ Registratie is als gevolg daarvan slechts mogelijk indien de beperking van het recht op de privacy tevens gerechtvaardigd kan worden door een zwaarwegend algemeen belang (artikel 23, lid 1 sub e Wbp).¹⁷

De registratieplicht strandde in de Eerste Kamer, omdat aan het nut, de noodzaak en de juridische houdbaarheid ervan werd getwijfeld.¹⁸ Voor de informatievoorziening aan prostituees waren tal van andere, minder ingrijpende wegen te bewandelen. Daarnaast kon een combinatie van intensivering van hulpverlening, toezicht en handhaving en een versterking van de rechtspositie van prostituees bijdragen aan het verkrijgen van zicht en grip op de branche. Ook werd de kans dat een dergelijk systeem er daadwerkelijk toe bijdraagt dat mensenhandel en gedwongen prostitutie vaker worden opgespoord klein geacht. Bovendien kon het verkrijgen van zicht en grip onmogelijk gekwalificeerd worden als zwaarwegend algemeen belang. Op basis hiervan was de Eerste Kamer niet over-

⁹ *Kamerstukken II 2009/10, 32 211, 3, p. 10-14, Kamerstukken II 2009/10, 32 211, 8, p. 26, Handelingen II 2010/11, 51, item 8, p. 61, Handelingen II 2010/11, 60, item 29, p. 68 en Handelingen I 2012/13, 28, item 7, p. 49.*

¹⁰ *Kamerstukken II 2009/10, 32 211, 3, p. 10, Kamerstukken II 2009/10, 32 211, 8, p. 5, p. 12, p. 16 en p. 60, Handelingen II 2010/11, 28, item 4, p. 30 en p. 33-34, Handelingen II 2010/11, 51, item 8, p. 59 en p. 63, Handelingen II 2010/11, 60, item 29, p. 66-67, Kamerstukken II 2011/12, 32 211, 63, p. 13, Kamerstukken I 2010/11, 32 211, C, p. 10 en p. 12, Handelingen I 2012/13, 27, item 7, p. 56, Handelingen I 2012/13, 28, item 7, p. 49-50 en p. 56.*

¹¹ *Kamerstukken II 2009/10, 32 211, 3, p. 10, Handelingen II 2010/11, 60, item 29, p. 68, Kamerstukken I 2010/11, 32 211, C, p. 4 en Kamerstukken I 2010/11, 32 211, E, p. 6.*

¹² *Kamerstukken II 2009/10, 32 211, 3, p. 10, Handelingen II 2010/11, 28, item 4, p. 33, Handelingen II 2010/11, 51, item 8, p. 59, Handelingen II 2010/11, 60, item 29 en p. 66, Kamerstukken I 2010/11, 32 211, C, p. 6 en Handelingen I 2012/13, 28, item 4 en p. 33-35.*

¹³ *Handelingen II 2010/11, 51, item 8, p. 61 en Handelingen I 2012/13, 28, item 7, p. 49.*

¹⁴ *Kamerstukken I 2010/11, 32 211, C, p. 4-13.*

¹⁵ *Kamerstukken II 2009/10, 32 211, 4, p. 8 en Kamerstukken I 2010/11, 32 211, C, p. 5-6 en p. 15 en Kamerstukken I 2010/11, 32 211, E, p. 13.*

¹⁶ *Kamerstukken II 2009/10, 32 211, 4, p. 9, Kamerstukken II 2009/10, 32 211, 8, p. 21-22, Kamerstukken II 2010/11, 32 211, 33, p. 3-4 en Kamerstukken I 2010/11, 32 211, C, p. 13-14 en p. 16 en Handelingen I 2012/13, 5, item 7, p. 11.*

¹⁷ *Kamerstukken II 2009/10, 32 211, 4, p. 8 en Kamerstukken I 2010/11, 32 211, C, p. 5-6.*

¹⁸ *Kamerstukken I 2012/13, 32 211, K.*

tuigd van de dringende maatschappelijke noodzaak die de ingrijpende beperking van het recht op de privacy van alle sekswerkers in Nederland zou kunnen rechtvaardigen.¹⁹

Of de invulling die in de gemeente Utrecht aan de registratieplicht wordt gegeven de toets der kritiek wel kan doorstaan is de vraag in de volgende paragraaf.

3. Utrecht

In Utrecht is het sinds 2010 in de Algemene Plaatselijke Verordening (hierna: APV) verboden om zonder registratie door het bevoegd bestuursorgaan als prostituee werkzaam te zijn in een raamprostitutiebedrijf.²⁰ Uit de toelichting erop blijkt dat de registratieplicht wordt gezien als een belangrijke maatregel tegen de bestrijding van mensenhandel. De verplichting moet een onneembare horde vormen. Met de registratieplicht moet verder een mogelijk isolement van de raamprostituee worden voorkomen, mede door het verplichte contact met de Gemeentelijke Geneeskundige Gezondheidsdienst. Ook vergroot zij de veiligheid van prostituees, de groep is beter bereikbaar, kan makkelijker van informatie worden voorzien en kan sneller hulp worden geboden. Ook verwacht men dat registratie het toezicht en de handhaving faciliteert.²¹

Onderdeel van de registratieprocedure is een verplicht gesprek met de prostituee door een medewerker van de gemeente. In dit gesprek wordt onder meer de zelfredzaamheid van de prostituee beoordeeld. Ook kunnen signalen van mensenhandel worden opgevangen en indien hiervan daadwerkelijk sprake is, aan de politie en hulpverlening worden doorgegeven.²² Anders dan onder het regime van het Wetsvoorstel Wrp wordt in een dergelijk geval registratie geweigerd. Dit gebeurt ook indien er aanwijzingen zijn dat de prostituee slachtoffer is van andere vormen van uitbuiting.²³ Een en ander moet een barrière vormen voor mensenhandel.²⁴

Uit de evaluatie van de registratieplicht door de gemeente Utrecht blijkt dat door de registratie het zicht op en het contact met de prostituees is verbeterd. Aan de andere kant benadrukken de uitvoerders ervan dat het opvangen van signalen van mensenhandel lastig is en dat het vrijwel onmogelijk is om in een registratiegesprek van een uur te beoordelen of iemand daar slachtoffer van is.²⁵

Tot nu toe is de registratieplicht ongeschonden uit de strijd gekomen. Het Gerechtshof Amsterdam oordeelde dat het voldoende aannemelijk was geworden dat mensenhandel in Utrecht plaatsvindt en dat het binnen de grenzen van de bevoegdheid van de gemeente ligt om daartegen verordenend op te treden. Het achtte de registratieplicht niet onverbindend.²⁶

4. Registratie wel of niet toelaatbaar

Indien ervan wordt uitgegaan dat bij de registratie van prostituees gegevens betreffende het seksuele leven worden verwerkt, is een dergelijke beperking van het recht op privacy slechts toegestaan indien die noodzakelijk is met het oog op een zwaarwegend maatschappelijk belang.

Anders dan in het Wetsvoorstel Wrp zijn signalen van mensenhandel en onvoldoende zelfredzaamheid van de prostituee in de gemeente Utrecht wel grond voor weigering van de registratie. Dit kan een daadwerkelijke bijdrage leveren aan het bestrijden van misstanden in de prostitutiebranche en daaruit vloeit het zwaarwegende maatschappelijk belang van registratie voort.

De vraag of de registratieplicht noodzakelijk is voor de bestrijding van deze misstanden biedt ruimte voor discussie. In de wetsgeschiedenis van de Wrp wordt bepleit dat dit onder andere niet het

¹⁹ *Handelingen I* 2012/13, 5, item 7, p. 12, p. 16, p. 20, p. 26, p. 28 en p. 32, *Handelingen I* 2010/11, 28, item 4, p. 9-12 en p. 34-35 en *Kamerstukken I* 2012/13, 32 211, K.

²⁰ Artikel 3:16 lid 1 APV Utrecht.

²¹ Toelichting APV Utrecht bij artikel 3:16 APV.

²² Beleidsregel "Zelfredzaamheid prostituee", gemeente Utrecht.

²³ Artikel 3:16 lid 3 sub c APV Utrecht.

²⁴ Toelichting APV Utrecht bij artikel 3:16 APV.

²⁵ Gemeente Utrecht (2012). Evaluatie breed maatregelenpakket barrièrevorming mensenhandel. Utrecht: Gemeente Utrecht. Bestuursinformatie.

²⁶ Hof Amsterdam 26 april 2011, ECLI:NL:GHAMS:2011:BQ5231.

geval is, omdat een verplicht contactmoment op zichzelf voldoende is om eventuele tekenen van dwang en mensenhandel vroegtijdig te kunnen signaleren.²⁷ Ook wordt de kans dat een dergelijk systeem daadwerkelijk bijdraagt aan de opsporing en bestrijding van mensenhandel en gedwongen prostitutie klein geacht.

Het enkel signaleren van deze feiten is wat anders dan het daadwerkelijk bestrijden van misstanden. De Utrechtse registratieplicht zou aan dit laatste wel degelijk een bijdrage kunnen leveren. Het zorgt voor zicht en grip op de branche, doordat duidelijk is wie als prostituee werkt. Dit maakt het mogelijk om gericht toezicht op deze prostituees te houden en in contact met hen te blijven. Misstanden die later aan het licht komen kunnen dan alsnog worden aangepakt.

Daarnaast wordt de scheidslijn tussen legale en illegale prostitutie door een registratieplicht scherper. Door de registratieplicht strikt te handhaven kan gefocust worden op de aanpak van illegale prostitutie; het deel van de prostitutiebranche waar vaak sprake is van misstanden.

In andere gemeenten mag een prostituee slechts aan het werk als zij in het bezit is van een bewijs waaruit blijkt dat in een gesprek met haar geen signalen van misstanden zijn opgevangen. Het werken met dergelijke bewijzen is fraudegevoeliger dan het bijhouden van een register. De kans bestaat dat deze bewijzen worden vervalst. Ook kunnen aan één persoon meerdere bewijzen worden verstrekt, omdat een gemeente hiervan geen register zal bijhouden. Dit soort bewijzen zijn hierom wellicht geen alternatief voor registratie.

5. Conclusie

Anders dan de registratieplicht die was opgenomen in het Wetsvoorstel Wrp is de Utrechtse registratieplicht primair bedoeld om misstanden in de prostitutiebranche te bestrijden. De registratie van prostituees in Utrecht kan hieraan ook daadwerkelijk een bijdrage leveren. Al met al lijkt de invulling die in Utrecht aan de registratieplicht wordt gegeven beter te voldoen aan de voorwaarden waaronder het recht op privacy van de prostituee in dit kader kan worden beperkt, dan de registratieplicht die was opgenomen in het Wetsvoorstel Wrp.

Mr. Che Post is als promovendus verbonden aan het Centrum voor Openbare Orde en Veiligheid (Rijksuniversiteit Groningen). Prof. mr. dr. Jan Brouwer en prof. mr. dr. Michel Vols zijn als hoogleraar aan datzelfde onderzoekscentrum verbonden.

²⁷ Ook voor de gemeenteraad van Groningen was dit argument de reden om haar goedkeuring te onthouden aan de registratieplicht zoals die door het college van b en w was voorgesteld.